

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL, SEGREGAÇÃO URBANA E EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL REPUBLICANO

Leandro Barbosa Rolim

Jhomelin Milagros Flores Bordais

(UNILA)

Resumo.

A falta de moradia no Brasil atinge, principalmente, os extratos mais pobres da população e é uma realidade que pode ser constatada a partir de ocupações ilegais e irregulares que grassam pelas cidades brasileiras, o que demanda a ação do Estado por meio da implementação de políticas públicas. A proposta deste artigo é discutir a (in)ação do Estado brasileiro e o papel das políticas de habitação social no processo de segregação urbana e exclusão social a partir de uma perspectiva histórica, considerando-se o período republicano. Para tanto, abordam-se a produção rentista da habitação e a medicina higienista na Primeira República, a intervenção estatal no processo de produção da habitação social na Era Vargas, a exaltação da casa própria e da classe média na década de 1950, a consolidação da casa própria como política de habitação social durante o regime militar e, por fim, as políticas de habitação social após a redemocratização, num contexto neoliberal. Trata-se de estudo bibliográfico ancorado no pensamento de arquitetos como Bonduki, Maricato e Rolnik. Os resultados da pesquisa foram: a produção e a ocupação do espaço urbano no Brasil republicano sempre considerou a moradia como uma mercadoria; a (in)ação do Estado no que tange às políticas de habitação social frequentemente esteve atrelada aos interesses do capital imobiliário; e tais políticas foram historicamente ineficazes, tanto no que se refere à solução da questão habitacional, como por asseverar a segregação urbana e a exclusão social.

Palavras-chaves: Políticas de habitação social. Brasil. Segregação urbana. Exclusão social.

Introdução

A falta de moradia adequada no Brasil atinge, principalmente, os extratos mais pobres da população e é uma realidade que pode ser constatada a partir de ocupações ilegais e irregulares que grassam pelas cidades brasileiras, o que demanda a ação do Estado por meio da implementação de políticas públicas.

Reconhecido no rol de direitos humanos no nível internacional e, no âmbito nacional, na lista de direitos fundamentais como direito, o direito à moradia adequada é negado a grande parcela da população brasileira. E essa situação constitui parte de uma herança marcada pelo passado colonial latifundiário.

Nesse contexto, a proposta deste artigo é discutir a (in)ação do Estado brasileiro e

o papel das políticas de habitação social no processo de segregação urbana e exclusão social a partir de uma perspectiva histórica, considerando-se o período republicano, uma vez que as políticas habitacionais no Brasil estiveram vinculadas, geralmente, a interesses relacionados ao mercado.

Se a não intervenção estatal na questão da moradia, no princípio da história republicana brasileira, caracterizou o modelo liberal do *laissez faire*, em que o mercado propunha a sua auto-regulação e, por esse mecanismo, o progresso e a resolução dos problemas sociais, o reconhecimento da habitação enquanto uma face da questão social e, por conseguinte, a intervenção estatal nesse âmbito contribuíram para o agravamento da segregação urbana e para a exclusão social.

Ao longo do texto, abordam-se a produção rentista da habitação e a medicina higienista na Primeira República, a intervenção estatal no processo de produção da habitação social na Era Vargas, a exaltação da casa própria e da classe média na década de 1950, a consolidação da casa própria como política de habitação social durante o regime militar e, por fim, as políticas de habitação social após a redemocratização, num contexto neoliberal.

Para a elaboração deste trabalho, realizou-se estudo bibliográfico ancorado no pensamento de arquitetos como Nabil Bonduki, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, dentre outros. Os resultados da pesquisa foram: a produção e a ocupação do espaço urbano no Brasil republicano sempre considerou a moradia como uma mercadoria; a (in)ação do Estado no que tange às políticas de habitação social frequentemente esteve atrelada aos interesses do capital imobiliário; e tais políticas foram historicamente ineficazes, tanto no que se refere à solução da questão habitacional, como por asseverar a segregação urbana e a exclusão social.

A habitação na Primeira República

Para entender a problemática da habitação na Primeira República (1891-1930), necessário se faz abordar brevemente a conjuntura em que tal questão está inserida, a partir de meados do século XIX. A Lei Eusébio de Queiroz e a Lei de Terras, ambas de 1850, consistem em marcos sociais, políticos e jurídicos que evidenciam o princípio do declínio da estrutura imperial que culminará com a proclamação da República, em 1891.

Ao proibir o tráfico de escravos, os efeitos da Lei Eusébio de Queiroz implicaram a

liberação de capitais que anteriormente eram aplicados no tráfico, sem contar os impactos relativos à mão-de-obra escrava utilizada pelo Brasil. Por sua vez, a Lei de Terras de 1850 instituiu a propriedade privada no Brasil, de modo que a terra se tornou fonte de riqueza enquanto capital imobilizado, substituindo o escravo enquanto objeto de valor econômico. Também foi estabelecida a venda das terras devolutas como uma necessidade, a fim de promover o financiamento da imigração enquanto atração de mão-de-obra para o trabalho livre, em substituição gradual ao trabalho escravo (SILVA, 2008).

Os efeitos sociais da Lei de Terras se prolongaram, uma vez que com a abolição da escravidão, em 1888, e a intensificação da política de imigração, uma grande massa de pobres estava por aí. De acordo com os objetivos da referida legislação, era necessário impedir o acesso à terra por parte dos imigrantes e, agora, dos ex-escravos. De acordo com Silva (2008), a mercantilização e a valorização dos preços das terras foram medidas eficazes, se for considerada a aquisição legal de terras por meio da compra, não se levando em consideração o fenômeno da posse.

Essa breve abordagem permite situar o contexto do advento da República no Brasil, a fim de possibilitar uma melhor compreensão acerca da questão da habitação, que está diretamente relacionada à questão da terra e do acesso a esta, bem como ao grande contingente de mão-de-obra, composto por imigrantes e ex-escravos, que se dirigiu aos ambientes urbanos para vender sua força de trabalho, mas que enfrentou dificuldades para ter acesso à terra e à moradia.

O aumento da taxa de ocupação das moradias, somado à falta de habitações cujo preço do aluguel fosse condizente com a remuneração dos trabalhadores pobres que se concentraram nas áreas urbanas, implicou segregação espacial e exclusão social nessas áreas, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro.

A primeira República foi marcada por uma diretriz liberal, na qual o Estado primava por uma não intervenção na esfera privada. No modelo liberal do *laissez faire*, ao mercado cabia a sua auto-regulação, e, por esse mecanismo, o progresso e a resolução dos problemas sociais seriam alcançados. Nesse sentido, durante essa primeira experiência republicana, a habitação não constitui uma questão social.

Isso não significa, no entanto, que o Estado não interveio na questão da moradia. Segundo Bonduki (2011), o desordenado processo de urbanização e a expansão da malha urbana, sem precedentes, experimentada por São Paulo levou o Estado a intervir na questão, no sentido de controlar a produção do espaço urbano. As medidas estatais podem

ser categorizadas mediante três linhas, a saber: o controle sanitário das habitações; o estabelecimento de legislação e códigos de posturas; e a participação direta em obras de saneamento de baixadas, de urbanização da área central, bem como da implantação de rede de água e esgoto.

Tais medidas não surgiram repentinamente. Antes, os sanitaristas, profissionais ligados à medicina higienista, foram atores importantes nesse processo de controle sobre o espaço urbano e sobre a moradia dos trabalhadores, contribuindo para o agravamento da segregação urbana e da exclusão social, uma vez que aquelas medidas estatais anteriormente mencionadas agiam de modos distintos.

Sob o signo do modelo da reforma urbana parisiense comandada pelo Barão de Haussman, em meados do século XIX, bem como no exemplo da contraditória reforma urbana realizada no Rio de Janeiro, já durante a República, sob Pereira Passos, houve um conjunto de intervenções urbanísticas na área central de São Paulo cujas características foram inspiradas nesse modelo de urbanização segregador e excludente.

E a produção de habitações? Como informado anteriormente, no modelo do *laissez faire* não cabe ao Estado interferir na esfera privada. Dado que a problemática da habitação não houvera sido reconhecida como uma questão social, mas era tratada como uma questão de higiene pelo Estado, cabia ao mercado privado a construção de moradias.

De acordo com Bonduki (2011), até 1930, a produção de habitações realizada pela iniciativa privada primou pelas casas de aluguel, haja vista o investimento nesse tipo de moradia possuir uma alta e certa rentabilidade, dada a demanda por parte dos trabalhadores. Assim, desde que observadas as normas de caráter higienista presentes nas legislações e códigos de posturas e respeitada a vigilância e fiscalização dos sanitaristas, “guardiões da saúde pública”, o mercado dispunha de total liberdade para atuar no segmento da construção civil, particularmente no que diz respeito às habitações voltadas para a exploração de aluguel.

Durante esse período, a produção rentista também se dedicou à construção de vilas operárias. Estas podiam ser construídas por empresas e destinadas aos seus respectivos funcionários; mas, também, investidores privados podiam produzi-las, a fim de as inserir no atrativo mercado de locação.

Os espaços de moradia indesejados e, portanto, combatidos pela disciplina higienista continuaram a existir, mesmo sob o autoritarismo sanitário. Nem todos os trabalhadores conseguiam pagar o aluguel de uma casa em conformidade com os padrões

impostos socialmente. A segregação urbana e a exclusão social se aprofundavam ainda mais. Segundo Bonduki (2011, p. 53),

Não podendo pagar o aluguel de uma casa unifamiliar e isolada, o operário de menor renda, o trabalhador informal e o desempregado encontravam no cortiço e na casa de cômodos o alojamento compatível com seus poucos rendimentos.

A intervenção estatal na questão da habitação antes do BNH

A partir da década de 1930, frente à incapacidade do mercado de resolver o problema da habitação, o Estado reconheceu a habitação como questão social, e não mais como simples questão de higiene. Se antes de 1930, os trabalhadores moravam em casas de aluguel e a principal preocupação estatal se referia à salubridade da moradia, doravante o objetivo primordial seria tornar possível o acesso à casa própria. De acordo com Bonduki (2011, p. 88), “a salubridade e a eliminação das formas coletivas de morar continuavam sendo um objetivo meritório mas, de maneira geral, alcançável em consequência da difusão da casa própria”.

Esse reconhecimento da moradia enquanto questão social fundamentou a gênese da produção pública de habitações e a regulamentação, por parte do Estado, das relações proprietário-inquilino, como será abordado em seguida. Ressalte-se que, apesar de as origens da habitação social estarem fincadas na década de 1930, a intervenção estatal na questão da moradia nesse período apresentou contradições.

Para Bonduki (2011), em que pese o fato de os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's)¹² não terem como objetivo principal tratar da questão habitacional, foram encarregados dessa empreitada e investir na construção de moradias. Os trabalhadores associados aos IAP's, bem como aqueles que possuíam renda média ou alta possuíam preferência na ordem de atendimento das carteiras habitacionais dessas instituições. Apadrinhamentos políticos, relações clientelistas e apropriação privada de recursos públicos também marcaram a atuação dos IAP's no campo habitacional.

Enquanto aos associados aos IAP's, principalmente aqueles com rendas média e alta, era garantido o direito à moradia por meio de financiamento com recursos públicos, uma extensa fila de associados com baixa remuneração e de não associados aos institutos, como os favelados, os trabalhadores rurais e os trabalhadores informais urbanos, foi excluída do

¹²Criados na década de 1930, os IAP's consistiam em instituições de caráter assistencial e previdenciário que se organizavam por categorias profissionais e cuja administração era estatal.

acesso à moradia e à cidade.

Em meados da década de 1940, a Fundação da Casa Popular (FCP) foi criada com a finalidade específica para lidar com a questão habitacional (SOUZA, 2009). Sua atuação foi pífia, podendo ser considerado um órgão quase inerte. Respeitados os momentos históricos, sociais e políticos da atuação dos IAP's e da FCP, seus resultados foram muito discrepantes: enquanto esta produziu 18.132 unidades habitacionais em 18 anos, na mesma quantidade de tempo aquela construiu 123.995 unidades habitacionais, sem contar os apartamentos financiados à parte (BONDUKI, 2011). Sobre a atuação da FCP, o autor arremata:

... durante quase vinte anos de intensa urbanização e de agravamento do problema da moradia, sucessivos governos revelaram-se incapazes de formular uma proposta para atender ao leque cada vez mais diversificado de necessidades habitacionais do país. A trajetória da FCP e, de maneira geral, a produção estatal de moradias, mostram que, no Brasil, a questão nunca esteve no centro das preocupações dos governos populistas (BONDUKI, 2011, p. 125).

Mas a produção estatal de moradias por meio dos IAP's e da FCP não foi a única marca da intervenção estatal na questão da moradia no período. Tão importante quanto ela foi a Lei do Inquilinato, instituída em 1942 e renovada inúmeras vezes até 1964. Seu principal objetivo era desestimular a produção rentista - principal característica da Primeira República, todavia o resultado prático também contribuiu para empreendimentos realizados pelos próprios trabalhadores, como favelas, loteamentos periféricos e assentamentos informais, que, por sua vez, conformam o universo da segregação urbana e exclusão social.

De acordo com Bonduki (2011), a Lei do Inquilinato consistiu em um instrumento jurídico que, ao regular a relação proprietário-inquilino, sobretudo ao estabelecer o congelamento dos aluguéis, representou, ao menos em tese: um instrumento de defesa das classes populares; um instrumento de penalização dos rentistas urbanos; um instrumento de política econômica, diretamente relacionado ao projeto desenvolvimentista; um instrumento para desestimular o investimento imobiliário e favorecer a aplicação de capitais para desenvolver o setor industrial; e forma de legitimação do Estado populista. Na prática, a Lei do Inquilinato causou especulação imobiliária, agravou a crise habitacional pré-existente, implicou maiores investimentos imobiliários e alta nos aluguéis novos, bem como ensejou despejos e, por conseguinte, mais falta de moradia.

Ante a ineficiência estatal no que tange à produção de moradias para os

trabalhadores, por meio da atuação dos IAP's e da FCP, em substituição aos setores privados, bem como ante os controversos efeitos da Lei do Inquilinato, o auto-empreendimento e a autoconstrução se mostraram como alternativas possíveis a muitos trabalhadores enquanto opção ao enfrentamento da questão da moradia, ou melhor, da falta dela.

Essas alternativas enquanto solução do problema, porém, não poderiam se dar em outro lugar que não a periferia, uma vez que a lógica do mercado imobiliário converteu a ocupação das áreas urbanas centrais em um privilégio acessível apenas aos extratos sociais com capacidade para pagar caro pelo direito de morar, de modo que às camadas mais pobres restou as “zonas pior servidas” (SINGER, 1982, p. 24).

. Somente na cidade ilegal, longe da regulação e da intervenção estatal – ao menos no princípio, era possível a sensação de vir a ser proprietário da casa própria. E foram essas alternativas empreendidas pelos próprios trabalhadores que possibilitaram a superação da crise habitacional que grassava no período.

Embora o Estado houvesse encarado o problema da habitação enquanto uma questão social, não se pode afirmar que tenha elaborado e implementado uma política habitacional. A intervenção estatal na questão da habitação foi desarticulada, fragmentada e setorizada, uma vez que o acesso à moradia mediante o financiamento com recursos públicos atendeu prioritariamente aqueles que podiam pagar por esse direito, sem contar as práticas clientelistas e de apadrinhamento político. A atuação estatal na cidade legal no período e a sua omissão na cidade ilegal mais parecem ter concorrido para o aprofundamento da segregação urbana e da exclusão social que contribuído para o cumprimento da função social da propriedade.

A política habitacional do BNH

Poucos meses após a instauração do regime militar no Brasil, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Embora o texto reconheça como prioridade do governo a questão da habitação de interesse social, o documento legislativo deixa claro expressamente a concepção estatal acerca da política pública de habitação já no artigo 1º: a política habitacional é entendida sob um viés econômico, haja vista seu enquadramento no âmbito do Ministério do Planejamento; o governo federal vai orientar a iniciativa privada acerca da construção das habitações de

interesse social e financiar a aquisição da casa própria, ou seja, o setor da construção civil será imensamente beneficiado com um imenso volume de recursos públicos e a forma primordial de aquisição da casa própria proposta será aquela mediante o financiamento com recursos públicos, de pronto já excluindo muitos que não têm condições de pagar para ter acesso à moradia (BRASIL, 1964).

De acordo com Bollafi (1982), logo no princípio do regime militar, em 1964, a questão da habitação popular foi eleita como um problema fundamental a ser resolvido, tanto é que o BNH rapidamente se tornou o segundo maior banco do país em razão da ordem dos recursos disponíveis.

Contudo, o acesso à terra não ocorreu de modo democrático, pois os financiamentos imobiliários priorizavam os interesses do mercado, reproduzindo o já conhecido modelo de urbanização das cidades brasileiras marcado pelo binômio centro-periferia.

Os conjuntos habitacionais de promoção pública foram localizados em áreas desvalorizadas, em zonas rurais ou periféricas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana. Dessa forma a política pública preservava as áreas mais valorizadas para o mercado privado e alimentava a especulação fundiária [...] entre 64 e 86 [período de existência do BNH] o preço da terra aumentou 290% e o salário mínimo decresceu 54,5% (MARICATO, 2011, p. 85-86).

Assim, o problema da habitação popular pode ser considerado como um falso problema, pois as reais intenções do governo militar eram salvaguardar a economia, particularmente o setor privado da construção civil. De fato, já após os primeiros sinais de recuperação econômica, as condições habitacionais das camadas populares, que deveriam ser o centro das atenções da política habitacional, passaram a ocupar uma posição irrelevante para aquele banco que fora criado para resolver o problema da moradia.

... desde suas origens, as necessidades de melhorar as condições habitacionais das populações urbanas de baixa renda foi formulada como o falso problema que realmente é. E é somente porque se trata, do ponto de vista do sistema, de um falso problema, que [...] o BNH não só jamais tomou qualquer medida eficiente no sentido de organizar a indústria da construção civil e aumentar sua produtividade, como na realidade desempenhou funções totalmente alheias aos seus objetivos manifestos (BOFFALI, 1982, p. 50).

Corroborando com esse entendimento Maricato (1982), para quem o BNH, progressivamente, redimensionou seus recursos financeiros da habitação de interesse social

para as habitações de custo alto e médio, bem como para obras de infra-estrutura. Nesse mesmo sentido, Francisco de Oliveira (1982, p. 18) afirma que o BNH pode ser considerado como “uma espécie de banco central da indústria da construção civil, inclusive estendendo seus tentáculos para obras urbanas, e não apenas para a construção residencial.”

De acordo com Rolnik & Nakano (2009, p. 1), apenas 1,5 milhão das moradias construídas com financiamento público durante a existência do BNH foi destinado aos trabalhadores de baixa renda, em conjuntos habitacionais, nas periferias das cidades, “onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo, nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos.”

Ao transferir parte de suas funções para a iniciativa privada, o BNH deixou que o mercado atuasse muito livremente, o que resultou em investimentos principalmente na construção de habitações voltadas para as classes média e alta, em razão de o lucro auferido desses empreendimentos ser maior. Dessa forma, a atuação do BNH é uma expressão de que “a cidade capitalista não tem lugar para os pobres” e “que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do solo urbano” (SINGER, 1982, p. 33), situando as camadas populares na marginalidade.

A autoconstrução na periferia continuou como alternativa a uma grande número de trabalhadores cuja remuneração não conseguia suportar o comprometimento com as parcelas do financiamento da casa própria.

A política habitacional após a redemocratização

Após a extinção do BNH, mediante o Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986 (BRASIL, 1986), a política habitacional entrou em verdadeiro colapso, e as atividades do BNH foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal, banco de tradição comercial.

O contexto da década de 1980 e princípio da década de 1990 pode ser caracterizado pelo processo de reabertura política e a participação ativa dos trabalhadores e dos movimentos sociais, por uma recessão econômica, pelo arrocho salarial e pelo ingresso de medidas neoliberais no país.

Após anos de medidas setoriais no campo da habitação, foi criado durante o primeiro governo Lula, mais precisamente em 2003, o Ministério das Cidades, como proposta para tratar a questão urbana de modo que fossem incluídos no plano a habitação, a

regularização da terra, o saneamento e os transportes.

O carro chefe, contudo, da política habitacional durante os governos petistas (2003-2016) foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Em virtude da magnitude de recursos financeiros, da quantidade de unidades habitacionais e da relevância política e econômica do referido programa, sua análise será privilegiada.

O PMCMV foi criado em 2009, por meio da Lei Foi criado mediante a Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que se converteu na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que, por sua vez, já foi alterada várias vezes. Em princípio, sua finalidade precípua se restringia a “criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos” (BRASIL, 2009).

Anunciado como propósito de combater o considerável déficit habitacional brasileiro, sua meta inicial era construir 1 milhão de casas em 2 anos. Em 2011, sua meta foi ampliada para 3 milhões. Atualmente, discute-se a liberação de uma terceira fase.

Os principais objetivos do PMCMV podem ser sintetizados assim: I. combater o déficit habitacional, por meio da construção de unidades habitacionais, particularmente para atender as camadas populares; e II. estimular a economia por meio da criação de empregos e investimentos no setor da construção civil.

Sobre o combate ao déficit habitacional, pode-se afirmar que não foi muito efetiva a atuação do PMCMV no que tange ao atendimento às camadas populares, uma vez que, em sua primeira fase, ao grupo de trabalhadores cuja renda é de até três salários mínimos foram destinadas 40% do total de um milhão de unidades habitacionais. Todavia, se considerado o peso desse grupo no que se refere ao déficit habitacional (91% ou 6,54 milhões), percebe-se que a quantidade de unidades destinada a essa faixa de renda sanaria apenas 6% do déficit do grupo.

Enquanto isso, os grupos com renda mensal superior a três e inferior a dez salários mínimos correspondem a 9% do déficit habitacional. Para eles foram previstas 60% das unidades habitacionais a serem construídas na primeira fase, conforme se pode visualizar na tabela abaixo:

Tabela 1: Déficit habitacional por faixa de renda e proposta do PMCMC – Brasil – 2009

Renda mensal (em salários mínimos)	Déficit habitacional – 2009		Proposta MCMV – 1ª fase	Solução do Déficit
	%	Absoluto	Qtde. Unid. Hab.	

0-3	91%	6,54 milhões	400.000	6%
3-6	7%	0,48 milhões	400.000	83%
6-10	2%	0,17 milhões	200.000	116%

Fonte: ABRÃO, 2014.

De acordo com Arantes & Fix (2009), apesar de as normas do PMCMV, as leis do mercado têm uma liberdade de atuação a fim de atingir seus objetivos, de modo que não necessariamente são coincidentes, mas as prioridades do Estado e do mercado podem ser distintas. Daí que, ainda que o Estado almeje que as camadas populares sejam atendidas, o mercado imobiliário permanece priorizando as habitações para as classes média e alta, dado que pode dessas extrair maior lucro.

Para Maricato (2011), o modelo de política habitacional implementado pelo PMCMV consiste em uma continuidade histórica da desigualdade e da segregação urbana; tal modelo está sob o domínio do capital imobiliário rentista e do patrimonialismo e reproduz a velha forma de fazer política habitacional.

Enquanto medida econômica de caráter anticíclico, considerado o contexto da crise financeira internacional de 2008, também conhecida como crise dos *subprime*, o PMCMV consistiu em uma política de geração de emprego e renda, a partir dos mecanismos de encadeamento (para trás e para frente) dos investimentos no setor da construção civil. Maricato (2009) exemplifica, didaticamente, esses encadeamentos, citando demandas “para trás”, como ferro, cimento, areia, cerâmica, dentre outras; e demandas “para frente”, como eletrodomésticos e mobiliários.

Enquanto encarada como questão econômica, a produção de moradias no âmbito do PMCMV continua o histórico modelo de mercantilização da moradia como um bem disponível no mercado imobiliário para aqueles que possam pagá-lo. O que importa é a produção de casas, pouco importa a cidade. Essa continua como um “nó” na sociedade brasileira, conforme relata Maricato acerca do processo de urbanização brasileira do século XX; e por que não dizer, também, do século XXI?

O processo de urbanização será marcado fortemente por essa herança [o latifúndio de mais de quatro séculos]. Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira ... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais (MARICATO, 2000, p. 150).

Sobre o “pacote habitacional” lançado em 2009 por meio do PMCMV, Rolnik & Nakano (2009) já advertiam acerca da continuidade da reprodução das segregações socioespaciais nas cidades brasileiras caso os financiamentos imobiliários não fossem articulados com estratégias que garantissem o acesso a terras adequadas, o direito à cidade e aos benefícios que ela oferece.

Considerações Finais

A partir da análise histórica exposta anteriormente, percebe-se que o problema da habitação está longe de ser resolvido. Ainda que o Estado tenha tomado para si a responsabilidade de encarar a habitação como uma questão social, suas atuações sempre foram marcadas pela fragmentação e por interesses controversos.

A urbanização das cidades brasileiras se deu de forma desordenada e, embora o Estado pudesse intervir com maior propriedade no que se refere à produção do espaço urbano, a lógica do mercado e sua força sempre estiveram presentes nesse jogo social, de modo que mesmo quando o Estado interveio na questão da habitação, a segregação urbana e a exclusão social foram aprofundadas.

A partir do exposto, em todas as experiências vividas pela República brasileira, as camadas populares foram alijadas do acesso à terra e à moradia. A produção do espaço urbano se deu mediante o binômio centro-periferia, sendo esta marcada pela presença das camadas populares e pela omissão estatal, enquanto aquele.

No âmbito da questão habitacional, o *laissez faire* sempre esteve presente na cidade formal, ainda que o Estado regulasse o espaço urbano. As regras do mercado, particularmente as do mercado imobiliário, trataram de mercantilizar a produção da moradia, transformando-a num bem disponível à venda no mercado para aqueles que pudessem pagar pelo direito de morar.

A “política habitacional” – se é que assim se pode falar, foi iniciada durante o regime militar, levada a cabo pelo BNH, e seguiu após a redemocratização do país. Conforme foi destacado no texto, o PMCMV, criado em 2009, teve grande magnitude. Tanto a política do BNH quanto a do PMCMV são marcadas pela produção em série de casas, pouco importando a produção da cidade. Também, ambas podem ser melhor caracterizadas como política econômica anticíclica do que mesmo como política habitacional.

Enquanto a moradia for considerada mercadoria e o *laissez faire* do mercado

predominar nas políticas ditas habitacionais, a segregação urbana e a exclusão social continuarão a ser os efeitos desse processo.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Gabriel Oliveira. **Programa Minha Casa Minha Vida: política habitacional ou pacote anticíclico?** Monografia de Graduação em Ciências Econômicas. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2014.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional. **Correio da Cidadania**, São Caetano do Sul – SP. 30 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em 10 out. 2016.

BOLLAFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In: MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2.ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. **As origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 6.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986**. Extingue o Banco Nacional da Habitação – BNH, e dá outras providências. Brasília-DF, 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília-DF, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília-DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm>. Acesso em: 11 out. 2016.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução, a arquitetura possível**. In: MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2.ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. p. 71-93.

MARICATO, Ermínia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, São Paulo, 27 de maio de 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao->

urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em: 10 out. 2016.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Prefácio**. In: MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2.ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. p. 13-19.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**, São Paulo, 05 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 11 out. 2016.

SILVA, Lúcia Osorio. **Terras devolutas e latifúndios**: efeitos da lei de 1850. 2.ed. Campinas,SP:Editora da UNICAMP, 2008.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. In: MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2.ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. p. 21-36.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. **Pensando a Política Nacional de Habitação para a diversidade das famílias e dos Municípios brasileiros**. In: BITOUN, Jan; MIRANDA, Lívia Izabel Bezerra de Miranda (Orgs.). Desenvolvimento e Cidades no Brasil: contribuições para o debate sobre as políticas territoriais. Rio de Janeiro: Fase/Observatório da Metrópoles, 2009.